

سلسلة أوراق قانونية



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

تشريعات عنقودية
خمس سنوات على
قانون مكافحة الإرهاب



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

تشريعات عنقودية خمس سنوات على قانون مكافحة الإرهاب

- المقدمة

- المرجعية القانونية

- قانون مكافحة الإرهاب يؤسس لفلسفة تشريعية جديدة

- جرائم غير واضحة وتعريفات غامضة

- الأثر المباشر لقانون مكافحة الإرهاب

- حالة طوارئ غير مُعلنة (٢٠١٤ - ٢٠١٧)

- حقوق دستورية مُقيّدة

- تعديلات مُستمرة في اتجاه التقييد

- الاستنتاجات

- توصيات



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

المقدمة

إن الظروف الاستثنائية التي تطرأ على حياة أي دولة، فضلاً عن كونها ظروفًا مادية أو واقعية، فهي أيضاً ظروف لها جوانبها القانونية الهامة التي يمكن أن تجعل منها فكرة قانونية لها معالمها وأحكامها الخاصة. وتعتبر فكرة الظروف الاستثنائية، فكرة مألوفة في النظم القانونية بصفة عامة، والتي نشأت في الأصل مرتبطة بفكرة وجود الحروب ومخاطرها، ثم اتسع نطاق مفهومها تدريجياً ليشمل الأزمات الخطرة التي قد تواجه بها الدول في حالات السلم.

وقد عُرِفَت أحكام القانون الدولي العرفي في بعض التطبيقات لهذه الفكرة، من خلال الدفوع والمحاولات المتكررة التي تلجأ إليها الدول للتحلل بصفة مؤقتة من تنفيذ التزاماتها الناشئة عن المعاهدات الدولية، كالدفوع التي تستند إلى وجود القوة القاهرة أو حالة الدفاع الشرعي أو حالة الضرورة أثناء الحرب.^١

وهذه النصوص وإن كانت تسمح للدول الأطراف في تلك الاتفاقيات _في زمن الحرب أو حالات الطوارئ أو الخطر العام (الإرهاب مثلاً) الذي يهدد حياة الأمة أو أمن الدولة أو استقلالها_ بعدم التقيد ببعض أحكامها أو بالتحلل منها، فإنها في الوقت نفسه لم تترك سلطة الدولة في هذه الظروف طليقة من كل قيد، بل أخضعها لعددٍ من الضوابط والقيود، التي يجب الالتزام بها بكل دقة عند اللجوء إلى استخدام هذه الرخصة حتى تظل تصرفات الدول رغم وجود ظروف استثنائية في إطار المشروعية.

وفي عام ٢٠١٥ أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ المسمى (قانون مكافحة الإرهاب) بدعوى التعامل مع الظروف الاستثنائية التي مرت بها جمهورية مصر العربية في تلك الفترة، وهو قانون الذي سعى إلى تعريف الجرائم الإرهابية، وتنظيم إجراءات احتجاز ومحاكمة المشبه فيهم، كما تضمن القانون بعض الأحكام التي تتعلق بالمساس بالحقوق الأساسية المنصوص عليها بالدستور المصري والمواثيق الدولية. وبعد مرور خمس سنوات من تطبيق وإعمال هذا القانون، تعالج تلك الورقة طبيعة هذا القانون، ومدى مراعاته للمعايير الدولية ذات الصلة بالتشريعات التي تصدر في الحالات الاستثنائية، وكذا الآثار المترتبة على تطبيقه.

١ - الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، دراسة، د. سعيد فهم خليل.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

المرجعية القانونية الدولية

عالجت أحكام القانون الدولي فكرة الظروف الاستثنائية في نصوص صريحة، مثل: المادة ٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتقارير الصادرة عن المُقررين الخواص المعنيين، حيث انتهت إلى: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

نصت المادة ١١ من الإعلان العالمي على:

- (١) كل شخص متهم بجريمة يُعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانونياً في محاكمة علنية تكون قد وُفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه.
- (٢) لا يُدان أي شخص بجريمة بسبب أي عمل أو امتناع عن عمل لم يكن في حينه يشكل جرمًا بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما لا تُوقع عليه أية عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية في الوقت الذي ارتكب فيه الفعل الجرمي.

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

حيث نصت المادة ١٤ من العهد الدولي على:

- ١ . الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تُخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتها خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

٢ . من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانونياً.

٣ . لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية:

(أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها،

(ب) أن يُعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه،

(ج) أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له،

(د) أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يُخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر،

(هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بنفس الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام،

(د) أن يزود مجاناً بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة،

(ز) ألا يُكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب.

٤ . في حالة الأحداث، يراعى جعل الإجراءات مناسبة لسنهم ومواتية لضرورة العمل على إعادة تأهيلهم.

٥ . لكل شخص أُدين بجريمة حق اللجوء، وفقاً للقانون، إلى محكمة أعلى كيما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حُكم به عليه.

٦ . حين يكون قد صدر على شخص ما حكم نهائي يدينه بجريمة، ثم أُبطل هذا الحكم أو صدر عضو خاص عنه على أساس واقعة جديدة أو واقعة حديثة الاكتشاف تحمل الدليل القاطع على وقوع خطأ قضائي، يتوجب تعويض الشخص الذي أُنزل به العقاب نتيجة تلك الإدانة، وفقاً للقانون، ما لم يثبت أنه يتحمل، كلياً أو جزئياً، المسؤولية عن عدم إفشاء الواقعة المجهولة في الوقت المناسب.

٧ . لا يجوز تعريض أحد مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن أُدين بها أو بريء منها بحكم نهائي وفقاً للقانون وللإجراءات الجنائية في كل بلد.



تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على المادة ١٤ من العهد الدولي

وقد تلاحظ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة ١٤ من العهد ذات طبيعة معقدة، وأن الجوانب المختلفة لأحكامها تحتاج إلى ملاحظات محددة. وجميع هذه الأحكام تهدف إلى تأمين إقامة العدالة على وجه صحيح وتنص، لهذه الغاية، على سلسلة من الحقوق الفردية كالمساواة أمام القضاء، وحق كل فرد في أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة وحيادية منشأة بحكم القانون. ولم تقدم كل التقارير تفاصيل عن الإجراءات التشريعية أو غيرها المعتمدة خصيصاً لتنفيذ كل من أحكام المادة ١٤.

وتنطبق أحكام المادة ١٤ على جميع المحاكم في نطاق هذه المادة عادية كانت أو متخصصة. وتلاحظ اللجنة أنه توجد، في بلدان عديدة، محاكم عسكرية أو خاصة تحاكم المدنيين. وقد يثير ذلك مشاكل خطيرة فيما يتعلق بإقامة العدالة على نحو منصف وحيادي ومستقل. وغالباً ما يكون السبب في إنشاء مثل هذه المحاكم هو التمكن من تطبيق إجراءات استثنائية لا تتفق مع المعايير العادية للعدل. ومع أن العهد لا يحظر هذه الفئات من المحاكم، إلا أن الشروط التي ينص عليها تشير صراحة إلى أن محاكمة المدنيين من جانب مثل هذه المحاكم ينبغي أن تكون استثنائية جداً، وأن تجرى بشروط تسمح أساساً بتوافر جميع الضمانات المنصوص عليها في المادة ١٤.

ولاحظت اللجنة النقص الخطير في المعلومات بهذا الشأن في تقارير بعض الدول الأطراف التي تتضمن مؤسساتها القضائية مثل هذه المحاكم لمحاكمة المدنيين. وفي بعض البلدان، لا توفر مثل هذه المحاكم العسكرية والخاصة الضمانات الصارمة لإقامة العدالة على وجه صحيح وفقاً لمتطلبات المادة ١٤ التي هي متطلبات أساسية لتوفير حماية فعلية لحقوق الإنسان. وإذا قررت الدول الأطراف في حالات الطوارئ الاستثنائية المشار إليها في المادة ٤ عدم التقيد بالإجراءات الاعتيادية المنصوص عليها في المادة ١٤، ينبغي أن تتأكد من أن حالات عدم التقيد هذه لا تتجاوز أضييق الحدود التي يتطلبها الوضع الفعلي، وأن تتقيد بسائر الشروط الواردة في الفقرة ١ من المادة ١٤.^٢

١ - التعليق العام رقم ١٣ الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الدورة الحادية والعشرون (١٩٨٤) عن الاستثناءات الواردة بالمادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، د. سعيد فهم خليل.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

الاتفاقية الأوروبية

المادة ٦

١ - لكل شخص _عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه_ الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون.

ويصدر الحكم علنيًا. ويجوز منع الصحفيين والجمهور من حضور كل الجلسات أو بعضها حسب مقتضيات النظام العام أو الآداب أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي. أو عندما يتطلب ذلك مصلحة الصغار أو حماية الحياة الخاصة للأطراف. وكذلك إذا رأت المحكمة في ذلك ضرورة قصوى في ظروف خاصة حيث تكون العلنية ضارة بالعدالة.

٢ - كل شخص يُتهم في جريمة يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون.

٣ - لكل شخص يُتهم في جريمة، الحقوق الآتية كحدٍ أدنى:

أ- إخطاره فوراً _وبلغة يفهمها وبالتفصيل_ بطبيعة الاتهام الموجه ضده وسببه.

ب- منحه الوقت الكافي والتسهيلات المناسبة لإعداد دفاعه.

ج- تقديم دفاعه بنفسه، أو بمساعدة محام يختاره هو، وإذا لم تكن لديه إمكانيات كافية لدفع تكاليف هذه المساعدة القانونية، فيجب توفيرها له مجاناً كلما تطلبت العدالة ذلك.

د- توجيه الأسئلة إلى شهود الإثبات، وتمكينه من استدعاء شهود نفي وتوجيه الأسئلة إليهم في ظل نفس القواعد كشهود الإثبات.

هـ- مساعدته بمترجم مجاناً إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستعملة في المحكمة.

المادة ٧

١ - لا يجوز إدانة أي شخص بسبب ارتكابه فعلاً أو الامتناع عن فعل لم يكن يعتبر وقت وقوع الفعل أو الامتناع جريمة في القانون الوطني أو القانون الدولي. ولا يجوز توقيع عقوبات أشد من تلك المقررة وقت ارتكاب الجريمة.

٢ - لا تخل هذه المادة بمحاكمة أو عقوبة أي شخص بسبب ارتكابه فعلاً أو امتناعه عن فعل يعتبر وقت فعله أو الامتناع عن فعله جريمة وفقاً للمبادئ العامة للقانون في الأمم المتحدة.

المادة ١٨

لا يجوز تطبيق القيود المسموح بها في هذه المعاهدة على الحقوق والحريات سالفة الذكر لهدف آخر غير ما وضعت له.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

الميثاق الإفريقي

المادة ٧

١ . حق التقاضي مكفول للجميع ويشمل هذا الحق:

- أ- الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة بالنظر في عمل يشكل خرقاً للحقوق الأساسية المعترف له بها، والتي تتضمنها الاتفاقيات والقوانين واللوائح والعرف السائد،
 - ب- الإنسان بريء حتى تثبت إدانته أمام محكمة مختصة.
 - ج- حق الدفاع بما في ذلك الحق في اختيار مدافع عنه.
 - د- حق محاكمته خلال فترة معقولة وبواسطة محكمة محايدة.
- ٢ . لا يجوز إدانة شخص بسبب عمل أو امتناع عن عمل لا يشكل جرماً يعاقب عليه القانون وقت ارتكابه، ولا عقوبة إلا بنص، والعقوبة شخصية.

الدستور المصري

حددت المادة ٩٣ من الدستور المصري، حُجية وطبيعة الاتفاقات التي تصدِّق عليها مصر حيث انتهت إلى:

"تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدِّق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها، وفقاً للأوضاع المقررة".

قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة

كما جاء بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في الدورة الخامسة والستين، المُتعلق بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، أن هناك قلقاً من التدابير التي يمكن أن تقوّض حقوق الإنسان وسيادة القانون، مثل احتجاز الأشخاص المشتبه بارتكابهم أعمالاً إرهابية دون وجود أساس قانوني للاحتجاز ودون توافر ضمانات باتباع الإجراءات القانونية الواجبة، وسلب المحتجزين، حريتهم بما يضعهم خارج نطاق حماية القانون، ومحاكمة المشتبه بهم دون توافر الضمانات، القضائية الأساسية، وحرمان الأفراد المشتبه بقيامهم بأنشطة إرهابية من حريتهم ونقلهم بصورة غير قانونية .



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

وقد أكد القرار على "أهمية تفسير وتنفيذ الالتزامات فيما يتعلق بالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على نحو سليم، وأهمية التقيد التام بالتعريفات الواردة في المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، في سياق مكافحة الإرهاب، كما تؤكد الجمعية العامة من خلال الوثائق على التزامات الدول، وفقاً للمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية، باحترام حقوق معينة لا يجوز الإخلال بها تحت أي ظرف من الظروف، وتذكر، فيما يتعلق بجميع الحقوق الأخرى المذكورة في العهد، بأن أي تدابير من شأنها الإخلال بأحكام العهد يجب أن تتفق مع تلك المادة في جميع الحالات، وتشدد على ضرورة أن يكون أي إخلال من هذا القبيل استثنائياً ومؤقتاً" كما حثت الجمعية العامة الدول الأعضاء على القيام في سياق مكافحتها للإرهاب، بالتزام ضمان تيسير الاطلاع على قوانينها التي تجرم أعمال الإرهاب، وكفالة أن تكون هذه القوانين مُصاغة بدقة وبعيدة عن التمييز وغير رجعية الأثر ومتوافقة مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

موقف المفوضية السامية لحقوق الإنسان

أكد التقرير الصادر عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، أنه تم الإشارة بشكل واضح إلى القلق من التدابير التي اعتمدها بعض الدول في إطار ما تقوم به لمكافحة الإرهاب، فهي تدابير لا تزال تنتهك المعايير الأساسية للمحاكمة العادلة، أو تُحد، على نحو آخر، من إمكانية الوصول إلى العملية القضائية. وتشمل هذه التدابير اعتماد وتطبيق تشريعات في كثير من البلدان تتضمن تعاريف فضفاضة وغامضة لجرائم الإرهاب.

وهذه التشريعات تخالف مبدأ الشرعية، كما أن حجم هذه التشريعات ونطاقها أيضاً قد ساعد السلطات على إنفاذها بصورة تعسفية وتمييزية وأفضى في كثير من الحالات إلى انتهاك الحق في حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات وحرية الدين والمعتقد فضلاً عن انتهاك الحقوق المتصلة بالإجراءات القانونية الواجبة، بما في ذلك المحاكمة العادلة .



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

، وأن بعض الدول سعت أثناء مواجهة التحديات التي تشكلها مخاطر الإرهاب إلى إغفال دور نظام العدالة الجنائية في معالجة قضايا مكافحة الإرهاب، ففي بعض الولايات القضائية، جرى تمديد فترة الاحتجاز الاحتياطي قبل توجيه التهمة إلى الأشخاص المشتبه باضطلاعهم بأعمال إرهابية، في حين زادت المدة الزمنية المحددة للشخص الذي يحتجز بدون إذن قضائي أو بدون النظر في أسباب الاحتجاز، وتزيد هذه الممارسات من خطر التعرض للتعذيب وغيره من إساءة المعاملة وتعمق المساءلة في حالة حدوث تلك الانتهاكات. ويمكن لطول فترة الاحتجاز قبل توجيه التهم أيضاً أن يشكل انتهاكاً لمبدأ افتراض البراءة.

موقف المقرر الخاص المعني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

كما جاء في التقرير الصادر عن المقرر الخاص المعني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الذي انتهى إلى عشرة مجالات للممارسات الفضلى التي يمكن تطبيقها في الإطار التشريعي الذي وضعته الدول الأعضاء لمُكافحة الإرهاب، أنه نظراً إلى ما لتشريعات مكافحة الإرهاب من تداعيات قد تكون عميقة، فإنه من المهم أيضاً أن تحاول الحكومات ضمان أكبر قدر ممكن من الدعم السياسي والشعبي لقوانين مكافحة الإرهاب عن طريق عملية تشريعية مفتوحة وشفافة، وأنه في حالة عدم مراعاة القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإنه سيكون من الضروري إيجاد آليات تُحوّل القضاء إلغاء أي تشريع يتعارض مع قانون حقوق الإنسان أو تبني تفسيراً يتسق معه، وستكون فعالية تلك الآليات مرهونة بوجود نظام قضائي كفء ومستقل ونزيه وشفاف. وفيما يتعلق بتعريف الإرهاب فقد انتهى التقرير إلى أن "التعريف الصحيح للإرهاب والجرائم المرتبطة به هو أيضاً التعريف الذي يسهّل فهمه، والذي تتم صياغته بدقة ودون تمييز ودون أثر رجعي".



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

قانون مكافحة الإرهاب يؤسس لفلسفة تشريعية جديدة

لم تقتصر الطبيعة الاستثنائية فقط على عملية تمرير قانون مكافحة الإرهاب، بل امتدت أيضًا إلى القواعد القانونية التي استحدثها هذا القانون، وكذلك الجهات القضائية التي تولت التحقيق في أغلب الاتهامات التي وُجّهت من خلاله. ويمكن القول إن إقرار قانون مكافحة الإرهاب جاء كبديل دائم يوفر حلولاً عملية لحلحلة التعقيدات الإجرائية التي ينص عليها قانون الإجراءات الجنائية والدستور المصري، لتبسط يد جهات إنفاذ القانون المختلفة، في إجراءات القبض والتحفظ والحبس الاحتياطي والتوسع في دوائر الاشتباه دون قيود تُذكر، وكذلك توجيه تهم تغيب عنها العناصر الأساسية المتعلقة بالوضوح واليقين الذي يجب أن يحيط بالقواعد القانونية التي تتسم بطابع جزائي.

حيث جاء القانون ليخلق مساراً موازياً بجانب القوانين التقليدية المعمول بها، فاستمرت القوانين الإجرائية والعقابية دون مساس مباشر بها، ربما لأن ذلك قد يتطلب تعديلات ومراجعة تشريعية واسعة تحتاج جهداً كبيراً، أو أنه قد يفتح باباً للتساؤلات حول جدوى هذه التعديلات تسمح بتفعيل نوع آخر من العدالة يتم اللجوء إليها متى أُريد ذلك، حيث يُمكن تطبيقها بشكل انتقائي دون ضوابط مُحددة.

كما أن القواعد القانونية والسياسات التي استحدثها القانون، أصبحت هي السمت العام للمقترحات التشريعية والقوانين التي أُقرت في الفترة من بعد صدور القانون وحتى الآن، فأغلب التشريعات أصبحت تأتي في صورة قواعد استثنائية، وسلطات غير مُحددة لجهات الضبط والتحري، وجرائم غير واضحة تسمح لجهات التحقيق والمُحاكمة بتكييف الوقائع كما ارتئي لها، وهو الأمر الذي انعكس على ضمانات المُحاكمة العاجلة بشكل واضح.

ولم يتوقف الأمر على السمات التشريعية فقط، بل إن الأمر امتد إلى نسخ بعض القواعد القانونية التي نظّمها قانون مكافحة الإرهاب لتصبح نواة لتشريعات أخرى، نذكر منها على سبيل المثال أن قانون مكافحة الإرهاب، هو أول قانون يتحدث صراحة عن تنظيم عملية حجب المحتوى على الإنترنت، التي أصبحت فيما بعد قاعدة أساسية يُنظمها قانون جرائم مكافحة جرائم تقنية المعلومات الذي أُصدر في عام ٢٠١٨.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحكمة

وكذلك القواعد المتعلقة بعلانية الجلسات، حيث وضعت المادة ٣٦ قيوداً على علانية جلسات المحكمة، حيث حظر النص تصوير أو تسجيل أو بث أو عرض أية وقائع من جلسات المحكمة في الجرائم الإرهابية إلا بإذن من رئيس المحكمة المختصة، وهو النص الذي انعكس على مقترح تعديلات قانون الإجراءات الجنائية، حيث يشمل المقترح تعديلاً بإضافة فقرة إلى المادة ٢٦٨ تنص على أنه "لا يجوز نقل وقائع الجلسات أو بثها بأي طريقة كانت إلا بموافقة كتابية من رئيس الدائرة"، كما تضمن المشروع إضافة مادة برقم ٢٦٨ مكرر، تنص على أنه "لا يجوز نشر أخبار أو معلومات وإدارة حوارات أو نقاشات عن وقائع الجلسات أو ما دار بها على نحو غير أمين أو على نحو من شأنه التأثير على حسن سير العدالة. ويحظر تناول أي بيانات أو معلومات تتعلق بالقضاة أو أعضاء النيابة العامة أو الشهود أو المتهمين عند نظر المحكمة لأي من الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب"، هذه التعديلات التي تمت والتي من المرجح أن تستمر، تترك أثراً بالغاً على البنية التشريعية المصرية وتغييراً كبيراً في الفلسفة التشريعية، وهو أمر سوف يصعب تغييره إذا استمرت هذه التغييرات.

٣ - البند (ج) المادة رقم ٢ من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥.

٤ - المادة رقم ٢ من قانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن مكافحة الإرهاب "يقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج، بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر، أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر، أو غيرها من الحريات والحقوق التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو بالموارد الطبيعية أو بالأثار أو بالأموال أو الأصول الأخرى أو بالمباني أو بالأماكن العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح. وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات".

٥ - قانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٨ (مكرر) بتاريخ ١٥ يوليو ٢٠٠٦.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

جرائم غير واضحة وتعريفات غامضة

الحالة الاستثنائية التي أتى في سياقها قانون مكافحة الإرهاب، والطبيعة الخاصة لهذا النوع من التشريعات، تفرض على المُشرِّع أن يلتزم بمعايير الدقة والوضوح عند صياغة نصوص القانون، إلا أن قانون مكافحة الإرهاب لم يختلف كثيراً عن التشريعات المصرية، حيث يغيب عنها عناصر الوضوح والدقة وبيان المقاصد التشريعية من إقرار النص.

لم يأت قانون مكافحة الإرهاب بتنظيم لجرائم جديدة، فأغلب الجرائم التي تضمنها القانون، نُسخَت بشكل أو بآخر من قوانين عدة، من بينها قانون العقوبات المصري وقانون الطوارئ وغيرها من القوانين، الفارق أن القانون قد استحدث بُعْداً أو غرضاً جديداً ارتكبت من أجله الجريمة، وهو العنصر الإرهابي، الذي يشكل عاملاً رئيسياً للتمييز بين الجريمة العادية والجريمة الإرهابية، ومن أجل هذا البُعد غلظ المُشرِّع العقوبات التي توقَّع في حالة توافر هذا الشرط، بالإضافة إلى استحداث عدد من التدابير التي توقَّع في حالة ثبوت ارتكاب الجريمة، ورغم أن هذا البُعد هو الفارق الوحيد، فإن المُشرِّع لم ينجح في وضع تعريفات واضحة لمفهوم الجريمة الإرهابية أو العمل الإرهابي، ولم يتم بيان الغرض الإرهابي على نحو قاطع لا يقبل الشك أو التأويل.

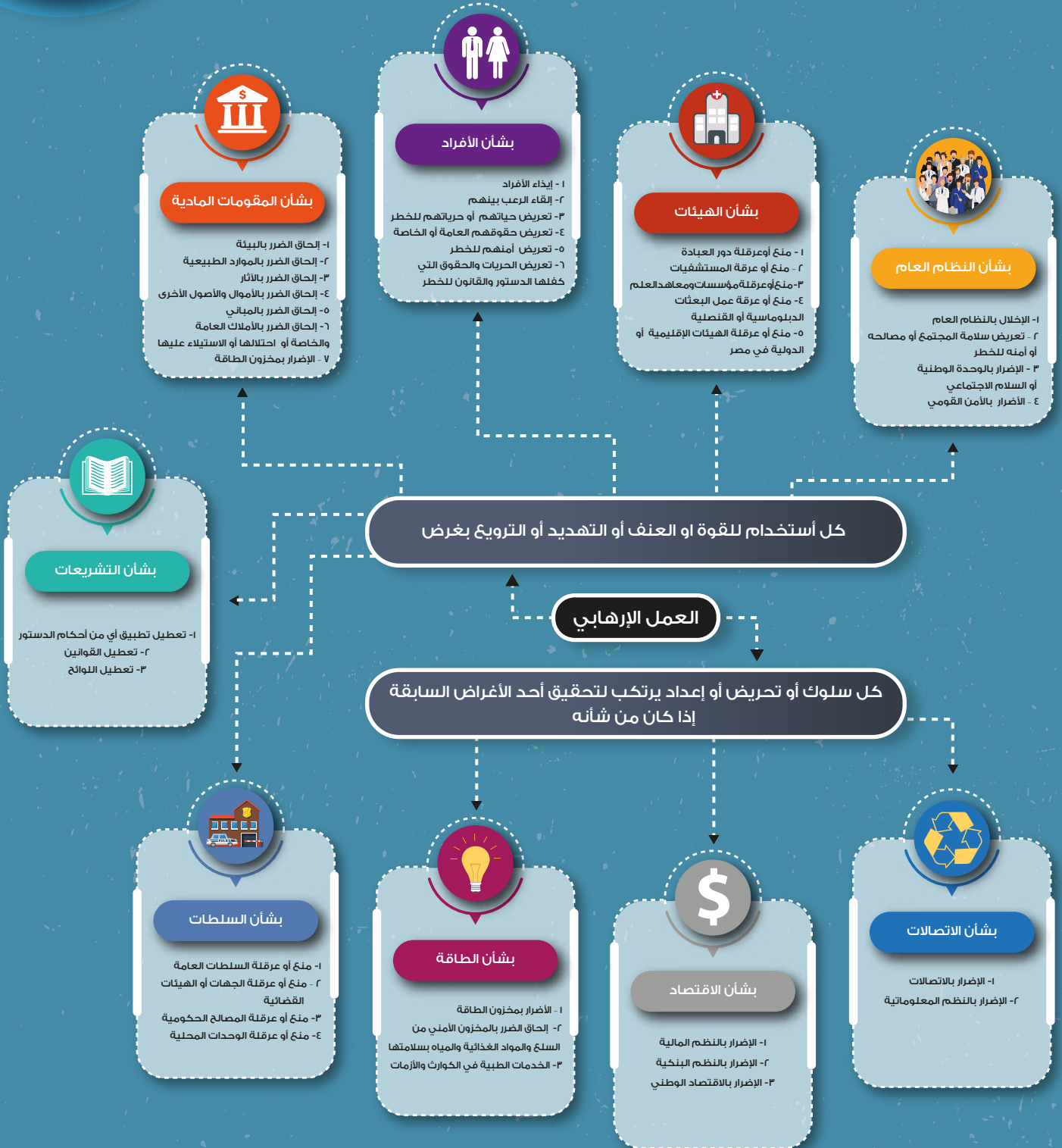
حاول المُشرِّع أن يتوسع في صور الجريمة الإرهابية، حيث عُرِّفت الجريمة بأنها "كل جريمة منصوص عليها في هذا القانون، وكذا كل جناية أو جنحة تُرتكب باستخدام إحدى وسائل الإرهاب أو بقصد تحقيق أو تنفيذ غرض إرهابي، أو بقصد الدعوة إلى ارتكاب أية جريمة مما تقدم أو التهديد بها، وذلك دون إخلال بأحكام قانون العقوبات"^٣ ويتضح من تعريف الجريمة أن المُشرِّع قد ساوى بين توصيفات مُختلفة، حيث ساوى بين القصد/ الغرض من ارتكاب الجريمة وبين الوسيلة التي تُرتكب بها، ولم يوضح المُشرِّع مفهوم الوسيلة الإرهابية التي قد تتحقق بها الجريمة.

استطرد المُشرِّع ليعرِّف مفهوم العمل الإرهابي^٤، حيث حدد نص المادة ٢ من القانون صور السلوك المادي الذي تتحقق به الجريمة الإرهابية، ليُحدده في أربع صور رئيسية، وهي استخدام العنف/ القوة/ التهديد/ الترويع،

إلا أن المُشرِّع رغم حصره صور السلوك المادي للجريمة، فإنه عاد مرة أخرى إلى دائرة مُفرغة، حيث عجز عن تعريف الغرض الذي ارتكبت من أجله الجريمة، حيث يذكر نص المادة أشكال وصور المصالح والحقوق المحمية، والتي اعتبر وقوع الجريمة على أحد هذه المصالح يتحقق به الغرض الإرهابي، وتوسَّع النص ليشمل أكثر من أربعين صورة من صور المصالح المحمية.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة





المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

الصياغة التي أتت بها المادة ٢ من قانون مكافحة الإرهاب، قد وضحت العلاقة بين استخدام أفعال (العنف/ القوة/ التهديد/ الترويع) وبين تحقق نتيجة مُتمثلة في الإضرار بصور الحقوق المحمية المُشار إليها في الصورة التوضيحية، إلا أن المُشرّع لم يوضح الطابع المُميز لهذه الجرائم دون غيرها، فلا يجوز أن نعتبر كل (قوة_أحدثت ضرراً_ بأحد الممتلكات الخاصة) تُعتبر جريمة إرهابية تستحق إنزال العقوبات والتدابير المنصوص عليها بقانون مكافحة الإرهاب، لذا يغيب عن تعريف الجريمة توضيح البُعد/ الطابع الإرهابي الذي يُميز الجريمة الإرهابية عن غيرها من الجرائم، أزمة تعريف الجريمة الإرهابية، كانت سبباً رئيسياً في تأخر السلطات المصرية في إصدار القانون لسنوات طويلة، وهو ما يُفسر استغلال السلطات بعض الأحداث لتمرير القانون بشكل مُتعمد، بالإضافة إلى ذلك عاد المُشرّع إلى استخدام عبارات ومصطلحات غير قابلة للتعريف يصعب معها توضيح طبيعة بعض الأفعال المؤثمة، مثل: "الإضرار بالوحدة الوطنية" أو "السلام الاجتماعي" أو "الإخلال بالنظام العام" وهو ما يُعتبر ارتداداً تشريعية، لسلوك قد عدل عنه المُشرّع المصري، حيث عدل قانون العقوبات المصري في العام ٢٠٠٦ لتُحذف بعض العبارات، مثل: "أو مغرضة" و"أو مغرضة أو بث دعايات مثيرة" و"أو جنایات مخلة بأمن الحكومة"، إلا أن المُشرّع قد عاود استخدام هذه العبارات منذ إقرار قانون مكافحة الإرهاب.

الأمر لم يتوقف عند غموض التعريفات وعدم وضوحها بل امتد ليشمل تجريم أي سلوك قد يترتب عليه تحقيق أي غرض من الأغراض المنصوص عليها بالفقرة الثانية من المادة رقم ٢، حيث استخدم المُشرّع عبارة **"كل سلوك يُرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض"** وهو ما يعني أن توجيه الاتهام بموجب هذا النص أصبح في مساحة تقديرية، تخضع فقط لتقدير جهات الضبط والتحقيق، وهو ما يُعتبر خطأً تشريعياً جسيماً، لأن غياب تعريف واضح ومُميز لسلوك الإجرامي، يعصف بمفهوم الاستقرار القانوني.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

الأثر المباشر لقانون مكافحة الإرهاب

القوانين ذات الطابع الاستثنائي لم تكن بالجديدة على الواقع التشريعي المصري، الذي اعتاد على تطبيقها لعقود طويلة، ولكن الأدوات الجديدة التي استخدمها المشرع بقانون مكافحة الإرهاب، والتي تجاوزت المفهوم التقليدي للقوانين التي تُعالج الظروف الاستثنائية، نجحت في خلق فوضى تشريعية، يصعب حصر أثرها القانوني المباشر على حياة المواطنين، ولكن يُمكن أن نُشير إلى السمات الأساسية لهذا القانون، والتي يُمكن أن نرى انعكاسها على الواقع القضائي اليومي.

حالة طوارئ غير مُعلنة (٢٠١٤ – ٢٠١٧)

ظلت حالة الطوارئ تُطبق في مصر بشكل مستمر منذ عام ١٩٨١ وحتى عام ٢٠١١، كما طبقت على فترات مُتقطعة، في الفترة منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى ٢٠١٤، حيث فرضت حالة الطوارئ للمرة الأولى في أكتوبر ٢٠١٤^٦، لكنها اقتصرَت في البداية على محافظة شمال سيناء مع فرض حظر التجوال في بعض مناطقها، ولم تكن حالة الطوارئ مُطبقة بشكل عام في الفترة التي أقر خلالها قانون مكافحة الإرهاب.

وقد جاء قانون مكافحة الإرهاب لتتضمن نصوصه العديد من الأحكام المُشابهة للقواعد المنصوص عليها بقانون الطوارئ المصري، وذلك بهدف ضمان تطبيق بعض النصوص الاستثنائية بشكل دائم، لتصبح هذه القواعد جزءاً من البيئة التشريعية المصرية، يُمكن تطبيقها بشكل مُستمر بعيداً عن الضوابط الإجرائية المُتطلبية لإعلان حالة الطوارئ، وتجنباً للانتقادات التي قد تحدث في حالة إعلان حالة الطوارئ بشكل مُستمر، حيث طوّعت نصوص قانون مكافحة الإرهاب لتكون بديلاً دائماً يُمكن استدعاؤه متى اقترنت الجرائم العادية بأبعاد إرهابية، تلك الأبعاد التي لم يُعرّفها قانون مكافحة الإرهاب على وجه الدقة، كما سبقت الإشارة.

كما ان محاولة ضمان استمرار القواعد المنصوص عليها في قانون الطوارئ قد انعكست بشكل واضح من خلال الصلاحيات الاستثنائية التي منحها قانون مكافحة الإرهاب لرئيس الجمهورية ولجهات التحقيق، حيث أعطى القانون لرئيس الجمهورية الحق في أن يصدر قراراً باتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، بما في ذلك إخلاء بعض المناطق أو عزلها أو حظر التجول فيها، لمدة لا تتجاوز ستة أشهر^٧، هذا النص هو خير مثال على أن المشرع قد أعطى من خلال هذا القانون صلاحية تتجاوز حدود اختصاص رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، فالنص بصياغته النهائية لم يُحدد طبيعة الخطر الذي يستدعي تدخل رئيس الجمهورية، لاتخاذ تدابير استثنائية لم يتم ذكرها على سبيل الحصر، حيث ترك النص لرئيس الجمهورية حرية اختيار الإجراء الذي "يتناسب" في حال قيام خطر من أخطار الجرائم الإرهابية، كما منح القانون صلاحية لمدة هذه التدابير غير المُحددة لفترات زمنية مُمتدة دون وضع سقف زمني لها.



كما أعطى القانون لجهات الضبط والتحقيق، اتخاذ إجراءات من بينها التحفظ على الأفراد المشتبه بهم^٨، حيث منح القانون صلاحية لمأمور الضبط القضائي للتحفظ على المشتبه به لمدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة، وللنيابة العامة سلطة أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، قابلة للتجديد لمرة واحدة بأمر مُسبب، ويتضح أن النص قد فتح الباب للتحفظ على الأشخاص دون ضوابط واضحة لاتخاذ مثل هذه الإجراءات التي يترتب عليها سلب حرية المواطنين دون سند واضح من القانون، فبالإضافة إلى أن هذه الإجراءات يتم تطبيقها في حالة "قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر" وهو ما يعني أنه لا يشترط وقوع الجريمة لتنفيذ هذه الإجراءات الاستثنائية. كما أن احتجاز المشتبه بهم دون إجراء تحقيقات لفترة قد تصل إلى ٢٩ يوماً دون تعارض مع الحد الأدنى للقواعد المتعلقة بالحرية الشخصية، والضمانات التي حددها الدستور المصري، وخاصة المتعلقة بضرورة أن يقدم الشخص المحتجز إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً^٩

٦ - خبر صحفي منشور على موقع بي بي سي العربية بعنوان "حالة الطوارئ وحظر التجوال في شمال سيناء وإغلاق معبر رفح" بتاريخ ٢٤ أكتوبر ٢٠١٤

٧ - المادة ٥٣ من قانون مكافحة الإرهاب رقم .. لسنة ٢٠١٥ "لرئيس الجمهورية، متى قام خطر من أخطار الجرائم الإرهابية أو ترتب عليها كوارث بيئية، أن يصدر قراراً باتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، بما في ذلك إخلاء بعض المناطق أو عزلها أو حظر التجول فيها، على أن يتضمن القرار تحديد المنطقة المطبق عليها لمدة لا تتجاوز ستة أشهر. ويجب عرض هذا القرار على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان المجلس في غير دور الانعقاد العادي وجبت دعوته للانعقاد فوراً، فإذا كان المجلس غير قائم وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، ويصدر القرار بموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يعرض القرار في الميعاد المشار إليه، أو عرض ولم يقره المجلس اعتبر القرار كأن لم يكن ما لم يرَ المجلس خلاف ذلك. ويجوز لرئيس الجمهورية مد مدة التدبير المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. وفي الحالات العاجلة التي تتخذ فيها التدابير المشار إليها في هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابةً خلال ثمانية أيام".

٨ - المادة ٤٠ من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ "لمأمور الضبط القضائي، لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر، الحق في جمع الاستدلالات عنها والبحث عن مرتكبيها والتحفظ عليهم لمدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة. ويحرر مأمور الضبط القضائي محضراً بالإجراءات، ويعرض المتحفظ عليه صحة المحضر على النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بحسب الأحوال. وللنيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، لذات الضرورة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة وقبل انقضاء المدة المنصوص عليها فيها، أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، ولا تجدد إلا مرة واحدة، ويصدر الأمر مسبباً من محام عام على الأقل أو ما يعادلها. وتحسب مدة التحفظ ضمن مدة الحبس الاحتياطي، ويجب إيداع المتهم في أحد الأماكن المخصصة قانوناً. وتتبع في التظلم من أمر استمرار التحفظ الأحكام المقررة بالفقرة الأولى من المادة (٤٤) من هذا القانون."



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

هذه الأمثلة التي تم ذكرها توضح رغبة المُشرِّع في توفير ظهير تشريعي بروح قانون الطوارئ ولكنه يضمن نطاقات إجرائية وموضوعية واسعة وضوابط إجرائية أقل وطأة، بالإضافة إلى أن إقرار القانون كان محاولة للالتفاف على الضوابط التي استحدثها الدستور المصري في تعديله الأخير، حيث أصبح إعلان حالة الطوارئ يخضع لقيود إجرائية وضوابط مُحددة تتعلق بفترة إعلان حالة الطوارئ، حيث نص الدستور المصري على ضرورة أخذ رأي مجلس الوزراء وعرض هذا الإعلان على مجلس النواب، وموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، على أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة^٩، ورغم هذه الجهود التشريعية، أعلنت حالة الطوارئ مرة أخرى في الربع الأول من عام ٢٠١٧، وظلت تجدد هذه الحالة كل ثلاثة أشهر، حتى الآن، بالمخالفة لنصوص الدستور المصري.

٩ - المادة ٥٤ من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. ويجب أن يُبلغ فوراً كل من تقييد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابية، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحامييه فوراً، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته. ولا يبدأ التحقيق معه إلا في حضور محامييه، فإن لم يكن له محام، ندب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوي الإعاقة، وفقاً للإجراءات المقررة في القانون. ولكل من تقييد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً. وينظم القانون أحكام الحبس الاحتياطي، ومدته، وأسبابه، وحالات استحقاق التعويض الذي تلتزم الدولة بأدائه عن الحبس الاحتياطي، أو عن تنفيذ عقوبة صدر حكم باتٌ بإلغاء الحكم المنفذة بموجبه. وفي جميع الأحوال لا يجوز محاكمة المتهم في الجرائم التي يجوز الحبس فيها إلا بحضور محام موكل أو مُنتدب".

١٠ - المادة ١٥٤ من الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

حقوق دستورية مُقيدة

إقرار قانون مكافحة الإرهاب وتطبيقاته اليومية شكلت قيوداً على الحقوق والحريات بشكل عام، كما خلقت القواعد الاستثنائية التي تضمنها القانون حالة قانونية مشوهة حيث أصبحت قواعد قانون مكافحة الإرهاب نصوصاً فوقية تعلو على النصوص الدستورية، لتصنع هذه القواعد مسارات قانونية موازية، زُلت في وجهها كافة المصاعب وأزيلت كافة العوائق التي قد تحد من فاعلية هذه النصوص، حتى وإن شكلت هذه القواعد أو الآثار المترتبة عليها مخالفة للنصوص الدستورية.

وقد أخذت المخالفات الدستورية التي تضمنها قانون مكافحة الإرهاب أشكالاً عدة، من بينها النصوص التي تُخالف الحقوق المحمية بموجب الدستور المصري بشكل مباشر، أو تلك النصوص التي تم صياغتها بصورة غامضة وغير مُحددة فأصبحت أداة طيعة في يد جهات الضبط والتحرّي وكذلك جهات التحقيق، لتُشكل تهديداً على الحرية الشخصية للمُخاطبين بالقانون، ويُمكن أن نُجمل تلك المُخالفات في محورين رئيسيين.

المحور الأول

والذي يتعلق بضمانات المُحاكمة العادلة، والتي تتطلب بدايةً وضوح النص العقابي، حيث أتت صياغات القانون وخاصة فيما يتعلق بتعريف الجريمة الإرهابية والعمل الإرهابي، بنصوص غير واضحة، وتحتل تفسيرات واسعة، وبدون ضوابط تشريعية تسمح بالتمييز بين الجريمة الإرهابية وغيرها من الجرائم، حيث توسع المُشرّع كما أشرنا سابقاً بشكل غير مُبرر في تعديد صور الجريمة، والخلط بين الوسيلة وبين السلوك الإجرامي والغرض من ارتكابها، وهو ما ترتب عليه إمكانية توجيه الاتهامات بموجب هذه النصوص إلى عدد كبير من المُعارضين والجماعات السياسية، وهو ما يتعارض مع مبدأي شرعية الجرائم والعقوبات وافترض البراءة، وهو ما يُمثل مخالفة صريحة لما استقرت عليه المحكمة الدستورية العليا من مبادئ، حيث أشارت إلى ذلك أحكام المحكمة الدستورية المصرية في سياقات عدة، من بينها الحكم الذي انتهت إليه المحكمة إلى "أن دستورية النصوص الجنائية تحكمها مقاييس صارمة تتعلق بها وحدها، ومعايير حادة تلتئم مع طبيعتها ولا تزاحمها في تطبيقها ما سواها من القواعد القانونية. فقد أعلى الدستور من قدر الحرية الشخصية، فاعتبرها من الحقوق الطبيعية الكامنة في النفس البشرية، الغائرة في أعماقها، والتي لا يمكن فصلها عنها، ومنحها بذلك الرعاية الأوفى والأشمل توكيداً لقيمتها، وبما لا إخلال فيه بالحق في تنظيمها، وبمراعاة أن القوانين الجنائية قد تفرض على هذه الحرية بطريق مباشر أو غير مباشرٍ أخطر القيود وأبلغها أثراً.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

وكان لازماً بالتالي ألا يكون النص العقابي محملاً بأكثر من معنى، مرهقاً بأغلال تعدد تأويلاته، مرناً مترامياً على ضوء الصيغة التي أفرغ فيها، متغولاً _ من خلال انفلات عباراته _ حقوقاً أرساها الدستور، مقتحماً ضماناتها، عاصفاً بها، حائلاً دون تنفسها بغير عائق. ويتعين بالتالي أن يكون إنفاذ القيود التي تفرضها القوانين الجنائية على الحرية الشخصية^{١١}، كما حاول نص المادة ٤٠ من القانون تقنين احتجاز الأشخاص لفترات تزيد على ٢٤ ساعة دون التحقيق معهم أو توجيه اتهام، حيث يسمح النص لمأمور الضبط القضائي، لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب وللضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر بالتحفظ على الأشخاص بما لا يتجاوز أربعاً وعشرين ساعة، على أن يُعرض على النيابة العامة والتي لها أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، ولا تجدد إلا مرة واحدة، وهو ما يعني أن النص يسمح أولاً باحتجاز الأشخاص لأسباب تتعلق بتوافر خطر من أخطار الجريمة، وهو ما يعني أن حالة الجرم بوجود جريمة قد ارتكبت أو تم الشروع في ارتكابها ليست ضرورة، وهو ما يعني أن كلاً من مأمور الضبط القضائي والنيابة العامة لديه سلطة تقديرية واسعة في تقدير مفهوم الخطر الذي يستوجب التحفظ على شخص لمدة قد تصل إلى ٢٩ يوماً دون إجراء تحقيق، وهذا النص يُشكل تحايلاً على نص المادة ٥٤ من الدستور، التي تضع ضوابط مُحددة، والتي تستلزم في غير حالات التلبس عدم جواز تقييد حرية الشخص إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق، وضرورة أن يقدم من تُقيد حريته إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة، والنص هنا يتحدث صراحة عن العرض على سلطة التحقيق بهدف القيام بدورها في التحقيق مع المُتهم ومن ثم تمديد فترة حبسه احتياطياً متى كانت هناك حاجة إلى ذلك، ولكن نص قانون مكافحة الإرهاب تحايل على النص الدستوري ليوسّع من سلطة جهات التحقيق ليكون لها الحق في تأييد قرار التحفظ على المتهم دون التحقيق معه، فالعرض على جهة التحقيق يتم ولكن بغرض التحفظ وليس بغرض التحقيق، وهو ما لا يستوي مع وظيفة ودور جهات التحقيق.

١١ - الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ ق "دستورية".



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

المحور الثاني

يتعلق بتناول نصوص قانون مكافحة الإرهاب مُخالفة لنصوص الدستور تصل إلى حد فرض قيوداً على حرية التعبير والحق في الوصول إلى المعلومات، حيث جرمّت المادة ٣٥ من القانون نشر أو إذاعة أو عرض أو ترويج أخبار أو بيانات غير حقيقية عن أعمال إرهابية وقعت داخل البلاد، أو عن العمليات المرتبطة بمكافحتها بما يخالف البيانات الرسمية الصادرة عن وزارة الدفاع، والنص هنا يضع قيدين على الحق في الوصول إلى المعلومات، الأول وهو فرض التزام بالرواية الرسمية التي تتبناها الجهات الرسمية والقيد الثاني هو اعتبار كل ما يُنشر خلاف ما تبنته هذه الجهات معلومة غير حقيقة، النص بصياغته يتعارض مع الحق الدستوري الذي يُنظم حق المواطنين في الحصول على المعلومات الذي تم النص عليه بالمادة ٦٨ من الدستور، بالإضافة إلى أن النص يُعد أحد صور الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام المُختلفة، وهو ما يتعارض مع نص المادة ٧١ التي تحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها.

تعديلات مُستمرة في اتجاه التقييد

منذ إقرار قانون مكافحة الإرهاب في العام ٢٠١٥، وهناك مُطالبات برلمانية بالتوسع في النصوص المُنظمة لقانون الإرهاب، بإضافة نصوص جديدة تسمح للسلطات بإحكام السيطرة على المجال العام، وقد بدأت هذه المُطالبات في وقت مُبكر، حيث كان الاقتراح الأول بتعديل قانون مكافحة الإرهاب في العام ٢٠١٦، والذي تضمن مُقترحاً بتعديل يضمن إنشاء أكثر من دائرة لمحاكمة الإرهابيين، ودوائر تتفرغ بمحاكمة النقض لنظر القضايا المطعون فيها أمامه، ولكن لم يكتمل المُقترح، ولكن ظلت محاولات التعديل مُستمرة، ويُمكن أن نُشير هنا إلى محطتين رئيسيتين لتعديل قانون مكافحة الإرهاب.

- الأولى في العام ٢٠١٧^{١٢}، حيث أُجري تعديل محدود على ثلاثة مواد من قانون مكافحة الإرهاب، حيث أضيفت إلى نص المادة (٣٩) فقرة تسمح للمحكمة عند الحكم بالإدانة بالإضافة إلى مصادرة كل مال ثبت أنه مخصص للصرف منه على الأعمال الإرهابية، صلاحية جديدة تسمح بإدراج المحكوم عليه والكيان الذي يتبعه في القوائم المنصوص عليها في قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية، وكذلك تعديل بالإضافة على المادة (٤٠) فيما يتعلق بصلاحيّة النيابة العامة في التحفظ على الأفراد، حيث يسمح التعديل للنيابة أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، بدلاً من سبعة أيام في النص قبل التعديل .

١٢ - صدر القانون رقم ١١ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، قانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، وقانون مكافحة الإرهاب والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ١٧ "تابع" بتاريخ ١٧ إبريل ٢٠١٧.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

كما استحدث القانون تعديلاً بإضافة نصاً كاملاً، حيث أضيفت المادة (٥٠ مكرراً) والتي تضع ضوابط لعملية رد القضاة الذين ينظرون القضايا المتعلقة بتطبيق قانون مكافحة الإرهاب، وذلك بخلاف القواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، حيث يلزم النص أن يودع طالب الرد عند التقرير به ثلاثة آلاف جنيه على سبيل الكفالة، ويجب على قلم الكتاب تحديد جلسة في موعد لا يجاوز أربعاً وعشرين ساعة من تاريخ تقديم الطلب، ويرفع النص قيمة كفالة طلب الرد من ثلاث مئة جنيه إلى ثلاثة آلاف جنيه مقارنة بنفس النص في قانون المرافعات المدنية والتجارية.^{١٣}

- أما المحطة الثانية والتي حدثت خلال الربع الأول من العام ٢٠٢٠، والتي شملت تعديل تسع مواد من قانون مكافحة الإرهاب، وقد ارتكزت هذه التعديلات على محورين أساسيين.

المحور الأول

يتعلق بالتوسع في تعريف مفهوم الأموال والأصول التي تتعلق بتنفيذ الجرائم الإرهابية سواء كان ذلك يتعلق بالمصالح التي من الممكن أن يقع عليها ضرر نتيجة للجرائم الإرهابية، أو التي تأخذ أحد صور تمويل العمل الإرهابي، التوسع هنا امتد ليشمل إمكانية مصادرة تلك الأموال في حالة ارتباطها بإحدى جرائم تمويل الإرهاب، وقد عمّد المشرع في سبيل ذلك إلى أمرين، أولاً تعديد صور مختلفة للأموال والأصول لتشمل فئة جديدة من بينها جميع الأصول المادية والافتراضية ومنها النفط والموارد الطبيعية الأخرى أو الممتلكات أيًا كان نوعها، بما في ذلك المستندات والعملات الوطنية أو الأجنبية، وأي فوائد أو أرباح أو مصادر دخل ترتبت على هذه الأموال أو الأصول أو تولدت عنها، أو أي أصول أخرى أعدت لاستخدامها في الحصول على تمويل أو منتجات أو خدمات وجميع الحقوق المتعلقة بأي منها. كما تشمل الأصول الافتراضية التي لها قيمة رقمية يمكن تداولها أو نقلها أو تحويلها إلى شكل رقمي وتستخدم كأداة للدفع أو للاستثمار، وكذلك التوسع في تعريف مفهوم الأموال والأصول، حيثُ استبدل بعبارة "الأموال أو الأصول الأخرى" كلمة: "الأموال" أينما وردت بالقانون، وهو ما يعني أن مفهوم الأموال أو الأصول اتسع إلى درجة غير محددة، وأن المشرع لم يكتفِ بالصور التي ذكرها على سبيل الحصر.

١٣ - مادة ١٥٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية "يحصل الرد بتقرير يكتب بقلم كاتب المحكمة التي يتبعها القاضي المطلوب رده، يوقعه الطالب نفسه، أو وكيله المفوض فيه بتوكيل خاص يرفق بالتقرير، ويجب أن يشتمل الرد على أسبابه وأن يرفق به ما قد يوجد من أوراق أو مستندات مؤيدة له. وعلى طالب الرد أن يودع عند التقرير بالرد ثلاث مئة جنيه على سبيل الكفالة، ويجب على قلم الكتاب تحديد جلسة في موعد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب ويوقع طالب الرد بما يفيد علمه بالجلسة. وتختص بنظر طلب رد أحد قضاة المحاكم الجزئية، أو الابتدائية إحدى دوائر محكمة الاستئناف التي تقع في دائرة اختصاصها المحكمة الابتدائية التي يتبعها القاضي المطلوب رده. وتختص بنظر رد المستشار بمحكمة الاستئناف، أو بمحكمة النقض دائرة بمحكمة الاستئناف، أو بمحكمة النقض، حسب الأحوال غير الدائرة التي يكون المطلوب رده عضواً فيه".



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

المحور الثاني

فيتعلق بتمويل الإرهاب، حيث أضاف المُشرِّع، صوراً جديدة إلى التمويل، حيث يُعتبر تمويلاً التزويد بأسلحة أو مستندات أو غيرها، أو بأي وسيلة مساعدة أخرى من وسائل الدعم أو التمويل أو السفر مع العلم بذلك ولو لم يكن لها صلة مباشرة بالعمل الإرهابي، والتعديل هنا جاء استكمالاً لعدم حصر مصادر التمويل في شكل أموال أو أسلحة، حيث استخدم المُشرِّع عبارات، مثل: "أو غيرها" أو "بأي وسيلة مساعدة" ليفتح الباب أمام جهات الضبط في تحديد طريقة التمويل، الغريب في الأمر أن المُشرِّع لم يربط بين صور التمويل المُختلفة وبين دورها في ارتكاب أو الشروع في ارتكاب الجريمة الإرهابية، وهو أمر يُجافي المنطق، إن لم يكن التمويل سبباً مُباشراً في ارتكاب الجريمة، فما هو المُبرر لاتخاذ إجراءات المُصادرة في حق هذه الأموال.

هذه التعديلات تعكس إرادة المُشرِّع نحو استمرار التوسع في نطاق التجريم المُتعلق بالجرائم الإرهابية، رغم مرور ما يزيد على خمسة أعوام على تطبيقه بشكل مُستمر، وكذلك تركيز التعديلات الأخيرة في السيطرة على الأموال والأصول المُتعلقة بالجرائم الإرهابية التي لم يعد من المُمكن حصرها أو حتى فهم عناصرها، هذه التعديلات تساهم بشكل كبير في غياب الاستقرار القانوني، ويقوض ثقة المواطنين في هذه القواعد، وتزداد المخاوف في ظل تطبيق انتقائي لقواعد القانون، الذي أصبح يُشكِّل تهديداً كبيراً على قطاعات واسعة من السياسيين والعاملين في المجتمع المدني ونشطاء الرأي.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

الاستنتاجات

١ - أن المناخ الذي أقر خلاله قانون مكافحة الإرهاب، كان يُمثل ظرفاً استثنائياً، حيث شهدت الفترة التي أقر خلالها القانون أعمال عنف كثيرة، وهو ما انعكس على صياغات نصوص القانون والتي توسعت في نطاق التقييد للحقوق والضمانات الإجرائية، وهو ما يستتبع مراجعة هذه النصوص مرة أخرى نظراً لتغيير الظروف التي صاحبت إصدار هذا القانون ، أسوة بمراجعة قانون الجمعيات الأهلية المُلغى والذي صدر في العام ٢٠١٧، حيث أوضحت السلطات المصرية أن الدوافع المُتعلقة بإقرار قانون الجمعيات قد تغيرت، وهو ما يستلزم تعديل القانون.

٢ - أن الطريقة التي أقر بها قانون مكافحة الإرهاب، ذو طبيعة استثنائية، حيث صدر بموجب قرار بقانون من رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان، ولم يتسَنَ فحص ومراجعة نصوص هذا القانون، نظراً إلى إقراره دون مُناقشة من البرلمان ، حيث عرض هذا القانون للمناقشة ضمن مئات القوانين التي كان من اللازم إقرارها خلال أول دور انعقاد للبرلمان.

٣ - أن الفلسفة التشريعية التي تبناها قانون مكافحة الإرهاب، اعتمدت على الصياغات التفصيلية مُبتعدة عن الصياغة الموضوعية، وذلك لتلبية مُتطلبات الدولة في تقييد المساحات التي قد تُساهم في ارتكاب جرائم الإرهاب _من وجهة نظر المُشرع_ وهو ما أدى إلى اتساع نطاق الموضوعات والأفعال المُجرّمة التي شملها القانون.

٤ - أن المُشرع افترض في استخدام العبارات والمصطلحات غير الدقيقة والمحظور استخدامها بموجب سوابق قضائية، استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا، مثل: "الخطورة" و "الإضرار بالاقتصاد والمصالح القومية".

٥ - أن القانون أعاد استخدام بعض العبارات التي ألغيت بموجب القانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ والذي حذف عبارات غير مُحددة من قانون العقوبات، مثل عبارة: "جنايات مخلة بأمن الحكومة".

٦ - أن القانون قد توسع في توصيف الأفعال الإجرامية، بالمخالفة للمبادئ التي استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا التي قضت بـ "وكان لازماً بالتالي ألا يكون النص العقابي محملاً بأكثر من معنى، مرهقاً بأغلال تعدد تأويلاته، مرناً مترامياً على ضوء الصيغة التي أفرغ فيها، متغوّلاً _من خلال انفلات عباراته_ حقوقاً أرساها الدستور، مقتحماً ضماناتها، عاصفاً بها، حائلاً دون تنفسها بغير عائق".

٧ - أن القانون قد توسع في تعريف السلوك الإجرامي المكوّن للجريمة الإرهابية، وخاصة التعريف المنصوص عليه بالفقرة الثانية من المادة رقم ٢ من قانون مكافحة الإرهاب، حين لم يُفرق القانون بين السلوك الإيجابي، والسلبي للجريمة، وهو ما قد يُعرّض المواطنين والمكلفين بإنفاذ القانون على حد سواء لأن يقعوا تحت طائلة هذا القانون.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

٨ - أن قانون مكافحة الإرهاب قد تضمن العديد من الأفعال الإجرامية، التي سبق تنظيمها في قانون العقوبات المصري، خاصة في الكتاب الثاني الخاص بالجرائم المتعلقة بالمصالح العمومية، وتوسع إلى الجنايات والجنح التي تقع لأحد الناس المنصوص عليها الواردة بالباب الثاني، والذي قد ترتب عليه ازدواج تشريعي لنفس الأفعال الإجرامية.

٩ - إقرار القانون على هذا النحو أسس لفلسفة تشريعية جديدة، ترتب عليها، إصدار نصوص قانونية تحمل نفس الأحكام في تشريعات نوعية أخرى، مثل قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

١٠ - أن إقرار قانون مكافحة الإرهاب أصبح بديلاً دائماً، يسمح بالالتفاف على الضمانات الإجرائية التي ينص عليها قانون الإجراءات الجنائية والدستور المصري، لتبسط يد جهات إنفاذ القانون المختلفة، في إجراءات القبض والتحفظ والحبس الاحتياطي والتوسع في نطاق التجريم دون قيود تُذكر.

١١ - أن تطبيق قانون مكافحة الإرهاب بهذه الإشكاليات التشريعية، ترتب عليه اتسع نطاق الملاحقة القضائية لآلاف من الأشخاص ، في جرائم لا ترقى إلى درجة الجرائم الإرهابية، وفقاً للمعايير الدولية المستقرة.

١٢ - أن قانون مكافحة الإرهاب بتلك الصياغة قد نسخ نصوص قانون الطوارئ الاستثنائية، فتحوّلت بموجب هذا الإجراء القواعد الاستثنائية بطبيعتها المؤقتة إلى قواعد طبيعية دائمة لا يرتبط تطبيقها بإعلان حالة الطوارئ.



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

التوصيات

- ١ - دعوة البرلمان الجديد بغرفتيه الشعب والشورى في أول دور انعقاد له، إلى مراجعة كافة نصوص قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، أسوة بما تم بشأن القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ الخاص بالجمعيات الأهلية الذي تم إلغائه لتغيير الظروف التي صاحبت إصداره.
- ٢ - مُناشدة النائب العام، عدم التوسع في استخدام نصوص قانون مكافحة الإرهاب، والاستعاضة عنها بالنصوص الواردة بقانون العقوبات المصري. لحين الانتهاء من تعديل قانون مكافحة الإرهاب .
- ٣ - نظراً إلى كون قانون مكافحة الإرهاب من أخطر القوانين، بالنظر إلى الآثار المترتبة عليه، لذا يستوجب على المشرع عند صياغة نصوص القانون مراعاة الدقة والوضوح وتجنب المصطلحات والعبارات الغامضة، بما لا يحتمل التأويل أو التفسير الخاطئ، وتحديد عناصر الجريمة تحديداً واضحاً، قابلاً لتمييز الجريمة عن غيرها من الجرائم.
- ٤ - ضرورة التحديد الدقيق لأركان الجريمة الإرهابية، بما يؤدي إلى عدم استخدام الألفاظ والعبارات على نحو، يصعب على القاضي التوصل إلى ضوابط مُحددة لمعرفة نطاقها.
- ٥ - ضرورة أن يلتزم المشرع عند مراجعة قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، بالمبادئ التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا، بشأن صياغات النصوص العقابية التي لا يجب أن تُحمل بأكثر من معنى، مع عدم الانفلات في استخدام العبارات التي تؤدي إلى التغول على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.
- ٦ - ضرورة تحديد نطاق الأفعال المُجرّمة، في جريمة الإرهاب، واقتصارها على الأعمال المُقتَرنة باستخدام القوة أو العنف المُنظم لأغراض سياسية والالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة.
- ٧ - على المشرع عند مُراجعة قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، أن تمتد تلك المُراجعة إلى التشريعات الأخرى التي تأثرت بالفلسفة التشريعية لهذا القانون، أو التي بُنيت على أحكام تضمنها قانون مكافحة الإرهاب.

المركز العربي للاستقلال القضاء والمحاماة

